Tuesday, March 25, 2003

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee, to which were referred the 2002-2003 Estimates, has, in obedience to the Order of Reference of November 5, 2002, examined the said estimates and herewith presents its final report.

Respectfully submitted,

Le président,

LOWELL MURRAY

Chairman

FINAL REPORT ON THE 2002-2003 ESTIMATES

INTRODUCTION

As is customary, the Committee held several meetings to examine various aspects of the Government's planned expenditures. In all, 13 hearings were held, including one each for the 2002-2003 Supplementary Estimates "A" and the 2002-2003 Supplementary Estimates "B." Officials from the Treasury Board Secretariat appeared on five occasions and the Auditor General made three appearances. Appearing once were the Honourable Lucienne Robillard, President of the Treasury Board, the Honourable Maurizio Bevilacqua, Secretary of State (International Financial Institutions) and the Honourable Sheila Copps, Minister of Canadian Heritage. Also appearing on one occasion was Marcel Beaudry, Chairman of the National Capital Commission and Dr. Marshall Moffat, Director, Knowledge Infrastructure, Innovation Policy Branch of Industry Canada.

PREVIOUS REPORTS

As a result of these meetings, the Committee submitted six reports to the Senate:

1. A First Interim Report on the 2002-2003 Main Estimates dated 19 March 2002.

2. A Report on the Use of the Government Contingency Funds — Treasury Board Vote 5 to fund government initiatives dated 6 June 2002. This report contains nine recommendations regarding the wording of the Vote, the policies of the Treasury Board Secretariat and the guidelines used by Treasury Board officials.

3. A Second Interim Report on the 2002-2003 Main Estimates dated 6 June 2002.

Le mardi 25 mars 2003

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Budget des dépenses 2002-2003, a, conformément à l'ordre de renvoi du 5 novembre 2002, examiné ledit Budget et présente ici son rapport final.

Respectueusement soumis,

RAPPORT FINAL SUR LE BUDGET DES DÉPENSES 2002-2003

INTRODUCTION

Comme le veut la coutume, le Comité a consacré plusieurs séances à l'examen de différents aspects des prévisions de dépenses gouvernementales. En tout, 13 séances ont eu lieu, dont une consacrée à l'examen du Budget supplémentaire des dépenses « A » 2002-2003 et une autre à l'examen du Budget supplémentaire des dépenses « B » 2002-2003. Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont comparu à cinq reprises et la vérificatrice générale, à trois reprises. Les honorables Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor, Maurizio Bevilacqua, secrétaire d'État (institutions financières internationales) et Sheila Copps, ministre du Patrimoine canadien, ont tous comparu une fois. Il en est de même de Marcel Beaudry, président de la Commission de la capitale nationale, et de Marshall Moffat, directeur de l'Infrastructure de la connaissance, Direction générale de la politique d'innovation à Industrie Canada.

RAPPORTS ANTÉRIEURS

Au terme de ces séances, le Comité a présenté six rapports au Sénat:

1. Un premier rapport intérimaire sur le Budget principal des dépenses 2002-2003 en date du 19 mars 2002.

2. Un rapport sur l'utilisation du fonds pour éventualités du gouvernement — le crédit 5 du Conseil du Trésor — pour financer des initiatives du gouvernement en date du 6 juin 2002. Ce rapport renferme neuf recommandations portant sur le libellé du crédit, les politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor et les lignes directrices appliquées par les fonctionnaires du Conseil du Trésor.

3. Un deuxième rapport intérimaire sur le Budget principal des dépenses 2002-2003 en date du 6 juin 2002.

4. A Report on the National Capital Commission's land management practices dated 13 June 2002. The Report contains four recommendations aimed at changing the procedure used by the National Capital Commission in its acquisition and disposal of land.

5. A Report on the 2002-2003 Supplementary Estimates "A" dated 2 December 2002.

6. A Report on the 2002-2003 Supplementary Estimates "B," which the Committee will submit concurrently with the final report.

With respect to the Treasury Board Vote 5, the Treasury Board Secretariat indicated that it is aware of the Committee's concerns and is undertaking a major study aimed at clarifying and improving the policy and guidelines governing the use of Vote 5 as well as the associated vote wording. The Committee has been assured that its guidance in reviewing the criteria has been used in refining the work of the Treasury Board Secretariat.

With respect to the Committee's Report on the National Capital Commission, the Honourable Sheila Copps, Minister of Canadian Heritage, was asked to comment on three of the Committee's recommendations:

Recommendation 1

We recommend that the National Capital Commission develop a meaningful public consultation process, which would apply to either the disposal or change of use of property held by the Commission.

Recommendation 2

We recommend that the Treasury Board rescind its 1991 Real Asset Management Funding Strategy as it relates to the National Capital Commission and that monies received by the Commission for the sale of surplus assets be directed to the Consolidated Revenue Fund as these were assets held for all Canadians.

Recommendation 4

The appeal of the National Capital Commission before the Ontario Municipal Board regarding the rezoning of the Moffatt Farm be withdrawn.

The Minister reminded the Committee that there is a strict arm's length relationship between herself and the Crown corporations that report to Parliament through her. She acknowledged that she has been asked to intervene a number of times with regard to various Crown corporations, and that she has not intervened on the substance of their day-to-day operations. Furthermore, she stated that in Crown asset

4. Un rapport sur les pratiques de gestion des terrains de la Commission de la capitale nationale en date du 13 juin 2003. Le rapport renferme quatre recommandations visant à modifier la procédure suivie par la Commission de la capitale nationale au moment d'acquérir ou d'aliéner des terrains.

5. Un rapport sur le Budget supplémentaire des dépenses « A » 2002-2003 en date du 2 décembre 2002

6. Un rapport sur le Budget supplémentaire des dépenses « B » 2002-2003, que le Comité déposera en même temps que le rapport final.

En ce qui concerne le crédit 5 du Conseil du Trésor, le Secrétariat du Conseil du Trésor a indiqué qu'il était au courant des préoccupations du Comité et qu'il avait entrepris une vaste étude pour préciser et améliorer la politique et les lignes directrices régissant l'utilisation du crédit 5 du Conseil du Trésor de même que la façon dont le crédit lui-même est libellé. Le Comité a reçu l'assurance que ses conseils concernant l'examen des critères avaient été pris en compte pour apporter la touche finale au travail accompli par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Au sujet du rapport du Comité sur la Commission de la capitale nationale, l'honorable Sheila Copps, ministre du Patrimoine canadienne, a été invitée à donner son avis sur trois des recommandations du Comité:

Recommandation 1

Nous recommandons que la Commission de la capitale nationale mette au point un véritable processus de consultation publique applicable à l'aliénation ou au changement d'utilisation des propriétés détenues par la Commission.

Recommandation 2

Nous recommandons que le Conseil du Trésor annule sa stratégie de gestion des biens immobiliers adoptée en 1991 telle qu'elle s'applique à la Commission de la capitale nationale et que le produit que la Commission obtiendra de toute vente de biens excédentaires soit versé au Trésor puisque ces biens étaient détenus au nom de tous les Canadiens et les Canadiennes.

Recommandation 4

Que l'appel interjeté par la Commission de la capitale nationale auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario concernant le rezonage de la Ferme Moffatt soit retiré.

La ministre a rappelé au Comité qu'il n'existe aucun lien de dépendance entre elle et les sociétés d'État qui font rapport au Parliament par son entremise. Elle a reconnu qu'elle avait à quelques reprises été appelée à intervenir à propos de différentes sociétés d'État, et que jamais elle n'était intervenue sur la teneur de leurs activités quotidiennes. Elle a de plus précisé qu'elle n'intervenait pas dans les décisions touchant l'aliénation de biens

103-04849/

disposal she does not get involved. In her view, as the Minister of Canadian Heritage, it would be inappropriate for her to become involved in the day-to-day operations of any Crown corporation.

With respect to the National Capital Commission, the Minister has had discussions with the Commission and wrote to the chairman some years ago because of her concern about the impact of the Treasury Board's Crown asset disposal policy on its land management practices. The 1991 Real Asset Management Funding Strategy, as it relates to the National Capital Commission, allows the Commission to use the proceeds from the sale of its properties to purchase other holdings. The concern is that, as a result of reduced funding, the Commission might be tempted to acquire properties on the basis of potential future gains that would allow it to fund its land holding activities independently of Parliamentary appropriations.

At the same time, the Minister was concerned about the requirement of the National Capital Commission to be cognizant of local input on issues. She stated that it was her understanding that the Commission did undertake a series of changes to their structure to ensure broader consultation on any decisions under its mandate.

CONTINUING INTERESTS

The Committee also examined a number of other issues on which it has not yet reported.

A. The Canadian Hosting Policy on Major International Events

Canada has hosted a number of major international events, including international sporting events such as the Commonwealth Games, the Games of the Francophonie and the Olympic games. The country has also hosted international Expositions, in Montreal in 1967 and in Vancouver in 1986. There have also been international religious and social events in Canada, such as the recent Catholic World Youth Day 2002 gathering in Toronto. In many cases the federal government has provided some financial support to the organizers of these events.

The federal government may have many reasons to support such activities but foremost among them is that international events offer Canada the potential to bring direct and significant benefits across a broad range of government priorities and can act as a catalyst for the achievement of other federal objectives. In general, there are benefits to hosting international events for the participants, the organizers and the community at large. There are also costs involved, and the possibility of cost overrun on any international event has become a genuine concern of governments, since on several occasions, taxpayers have had to cover any financial shortfall.

de l'État. À son avis, il ne serait pas indiqué qu'à titre de ministre du Patrimoine canadien, elle s'immisce dans les activités quotidiennes d'une société d'État.

En ce qui concerne la CCN, elle a dit avoir eu des entretiens avec des représentants de la Commission et avoir écrit à son président il y a quelques années pour lui faire part de son inquiétude au sujet des répercussions de la politique du Conseil du Trésor concernant l'aliénation des biens l'État sur les pratiques de la Commission en matière de gestion des terrains. La Stratégie de gestion des biens immobiliers adoptée en 1991 autorise la Commission à utiliser le produit de la vente de ses propriétés pour acheter d'autres terrains. Ce que l'on craint, c'est que pour compenser la réduction de son budget, la Commission ne soit tentée d'acquérir des propriétés dans l'espoir de réaliser éventuellement des gains qui lui permettraient de financer ses opérations immobilières sans avoir à dépendre des crédits parlementaires.

Par ailleurs, la ministre s'est posé des questions sur l'idée d'obliger la Commission de la capitale nationale à consulter la population locale pour savoir ce qu'elle pense des enjeux en cause. Elle croit savoir que la Commission a entrepris d'apporter une série de changements à sa structure afin que les décisions relevant de son mandat fassent l'objet d'une grande consultation.

PRÉOCCUPATIONS CONSTANTES

Le Comité s'est aussi penché sur un certain nombre d'autres questions à propos desquelles il n'a pas encore fait rapport.

A. La politique canadienne concernant l'accueil de grandes manifestations internationales

Au fil des ans, le Canada a été l'hôte d'un grand nombre de manifestations internationales. Il a notamment accueilli des manifestations sportives internationales comme les Jeux du Commonwealth, les Jeux de la Francophonie et les Jeux olympiques. Il a aussi été l'hôte des expositions internationales de Montréal en 1967 et de Vancouver en 1986. Des manifestations religieuses et sociales ont également eu lieu au Canada, comme le rassemblement de la Journée mondiale de la jeunesse catholique en 2002, à Toronto. Dans bien des cas, le gouvernement fédéral a choisi d'offrir une certaine aide financière aux organisateurs de ces manifestations.

Bien des raisons peuvent justifier l'appui financier du gouvernement fédéral à l'égard de la tenue de telles activités, mais la principale réside d'abord et avant tout dans le fait que ces manifestations offrent au Canada la possibilité de profiter de retombées directes et importantes dans un large éventail de secteurs prioritaires et peuvent agir comme catalyseurs aux fins de la réalisation d'autres objectifs fédéraux. En général, la tenue de manifestations internationales est profitable aux participants, aux organisateurs et à la collectivité dans son ensemble, mais elle comporte aussi des coûts. Or, les possibilités de dépassement de coûts inhérentes à l'organisation d'une manifestation internationale sont devenues une véritable plaie pour les gouvernements puisque qu'à maintes occasions, ce sont les contribuables qui ont dû absorber ces déficits.

Given the federal government's experience with the funding of international events, a policy is needed to guide public servants and the organizers in determining the extent of federal support that is available for such activities. In fact, such a policy exists to guide applications for federal financial support for organizers of international sporting events. The Committee is interested in the overall process, particularly in the decision-making process of departments, the guidelines that ensure accountability on the part of organizers and the mechanisms set up to monitor the overall federal funding commitment. Consequently the Committee discussed the matter with the Honourable Sheila Copps, who is responsible for federal sport policies. The Minister explained the manner in which the federal government determines its financial involvement in the hosting of international and national sporting events. She also discussed some of the difficulties involved in estimating the cost of such events.

Étant donné l'expérience du gouvernement fédéral en ce qui a trait au financement de manifestations internationales, il est raisonnable de s'attendre à que certains paramètres aient été élaborés au fil du temps pour aider les fonctionnaires et les organisateurs à déterminer la portée de l'aide fédérale offerte pour financer ce genre d'activités. En fait, ces paramètres existent pour guider les organisateurs de manifestations sportives internationales au moment de présenter leur demande d'aide financière au gouvernement fédéral. C'est l'ensemble du processus qui intéresse le Comité, plus particulièrement la prise de décisions par les ministères, les lignes directrices visant à obliger les organisateurs à rendre des comptes et les mécanismes prévus pour assurer le suivi de l'engagement financier global du gouvernement fédéral. Le Comité a donc discuté de la question avec l'honorable Sheila Copps, ministre responsable des politiques fédérales en matière de sports. La ministre a expliqué de quelle façon le gouvernement fédéral s'y prenait pour décider de son engagement financement à l'égard de la tenue de manifestations sportives nationales et internationales. Elle a aussi fait état de quelques-unes des difficultés posées par l'évaluation des coûts de ces manifestations.

B. Alternative Delivery Mechanisms

During the year, the Committee also examined the federal government's practice of creating arms length foundations to carry out programs and policies that in the past were implemented by departments. Providing information on this issue were the Honourable Maurizio Bevilacqua, Secretary of State (International Financial Institutions), Mr. Kevin Lynch, Deputy Minister of the Department of Finance, Dr. Marshall Moffat, Director, Knowledge Infrastructure, Innovation Policy Branch of Industry Canada, Ms. Sheila Fraser, Auditor General of Canada, and Mr. Richard Neville of the Treasury Board Secretariat.

The Committee's interest in this topic was first aroused by the comments of the then outgoing Auditor General, Mr. Denis Desautels, when he appeared before the Committee on 28 March 2001. At the time, he expressed his concern that government transactions were becoming less transparent. He was especially concerned that federal spending on programs lacked accountability because a number of the newer agencies and foundations operated at arms length from government and were not subject to the usual financial supervision. This includes both large agencies, such as the Canada Customs and Revenue Agency, and numerous foundations that oversee relatively large budgets, such as the Foundation for Sustainable Development Technology in Canada and the Canada Foundation for Innovation.

During the Committee's examination of the 2002-2003 Estimates the current Auditor General, Sheila Fraser, released her April 2002 Report which contained further indications that there may be accountability issues surrounding the creation of alternative delivery mechanisms. Subsequently, the Committee

B. Diversification des modes de prestation

Au cours de l'année, le Comité s'est aussi penché sur la pratique du gouvernement qui consiste à créer des fondations sans lien de dépendance pour appliquer des programmes et de politiques qui, par le passé, relevaient de la responsabilité des ministères parrains. L'honorable Maurizio Bevilacqua, secrétaire d'État (Institutions financières internationales), M. Kevin Lynch, sous-ministre des Finances, M. Marshall Moffat, directeur de l'Infrastructure de la connaissance, Direction générale de la politique d'innovation à Industrie Canada, Mme Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, et M. Richard Neville du Secrétariat du Conseil du Trésor, ont fourni des renseignements sur cette question.

Ce sont d'abord les observations du vérificateur général sortant, M. Denis Desautels, au moment de sa comparution devant le Comité le 28 mars 2001, qui ont incité le Comité à s'intéresser à cette question. Le vérificateur général s'était alors dit inquiet du fait que les opérations gouvernementales devenaient de moins en moins transparentes Il s'est dit particulièrement inquiet du fait que les dépenses fédérales sur des programmes ne faisaient pas l'objet d'une reddition de comptes suffisante parce que bon nombre de nouvelles agences et fondations fonctionnent indépendamment du gouvernement et ne sont pas assujetties aux normes de surveillance financière habituelles. C'est le cas des grosses agences comme l'Agence canadienne des douanes et du revenu, et de plusieurs fondations qui gèrent des budgets relativement importants, comme la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable, la Fondation canadienne pour l'innovation, etc.

Pendant les séances du Comité consacrées à l'examen du Budget des dépenses 2002-2003, la vérificatrice générale, Sheila Fraser, a publié son rapport d'avril 2002, dans lequel on trouve d'autres indications du fait que la diversification des modes de prestation de services peut très bien être à l'origine de problèmes

began to focus its attention on the nature of these institutions, with particular interest in their accountability to Parliament through federal ministers.

At this time, the Committee has not completed its work on this issue and intends during the coming fiscal year to continue its examination of these foundations and to submit a report at a later date.

---

de reddition de comptes. Par la suite, le Comité a commencé à concentrer son attention sur la nature de ces institutions et, plus particulièrement, sur leur obligation de rendre compte au Parlement par l'intermédiaire des ministres.

Pour l'instant, le Comité n'a pas terminé ses travaux sur cette question, mais il compte poursuivre son étude au cours du prochain exercice et déposer un rapport à ce sujet à une date ultérieure.